

**SYSTEM OCHRONY
GRANICY PAŃSTWOWEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
STAN OBECNY I PROGNOZY NA PRZYSZŁOŚĆ**

Redakcja naukowa
Bernard Wiśniewski
Ryszard Jakubczak

Szczytno 2015

RECENZENT

prof. dr hab. Waldemar Kaczmarek

ZESPÓŁ AUTORSKI

prof. dr hab. Ryszard Jakubczak — Wprowadzenie, 5, Załącznik 2, Bibliografia
prof. dr hab. Bernard Wiśniewski — Wprowadzenie, 1–3, 5, Załączniki, Bibliografia
dr Aleksander Babiński — 1.3, 3.1, Załącznik 2
dr Janusz Falecki — 4
dr Jarosław R. Truchan — 2.3, Załączniki, Bibliografia
dr Andrzej Wawrzusiszyn — 1.4, 2.4, 3.2, 3.7

PROJEKT OKŁADKI

Agnieszka Kamińska

REDAKCJA WYDAWCY

Anna Bryczkowska
Aleksandra Kiełczykowska
Adam Rogala



© Wszelkie prawa zastrzeżone — WSPol Szczytno 2015

ISBN 978-83-7462-500-5

e-ISBN 978-83-7462-501-2

Skład, druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12–100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 10,13 ark. wyd. (1 ark. wyd. = 40 tys. znaków typograficznych)

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
1. ZAKRES PRZEDMIOTOWO-PODMIOTOWY ROZWAŻAŃ	9
1.1. Ochrona granicy państwowej.....	9
1.2. Zasady ochrony granicy państwowej.....	13
1.3. Straż Graniczna.....	15
1.4. Organizacja i kontrola ruchu granicznego.....	28
1.5. Konkluzje.....	45
2. ZAGROŻENIA PRZESTĘPCZOŚCIĄ GRANICZNĄ	47
2.1. Przebieg granicy państwowej i jej ukształtowanie.....	47
2.2. Źródła i podział zagrożeń związanych z ochroną granicy państwowej.....	48
2.3. Charakterystyka zagrożeń.....	51
2.4. Przestępczość graniczna — przeciwdziałanie i zwalczanie.....	52
2.5. Konkluzje.....	67
3. SYSTEM OCHRONY GRANICY PAŃSTWOWEJ	69
3.1. Założenia funkcjonowania systemu.....	69
3.2. System zarządzania granicą państwową.....	70
3.3. Koncepcja zarządzania granicami Unii Europejskiej.....	73
3.4. Krajowy wymiar współpracy elementów systemu.....	74
3.5. Współpraca w ramach Unii Europejskiej.....	76
3.6. Współpraca bilateralna.....	78
3.7. Współpraca w ramach projektów realizowanych na rzecz państw trzech.....	84
3.8. Konkluzje.....	93
4. SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO STRAŻY GRANICZNEJ	95
4.1. Założenia systemu zarządzania kryzysowego.....	95
4.2. Rola Straży Granicznej w krajowym systemie zarządzania kryzysowego.....	101
4.3. Zarządzanie kryzysowe w Straży Granicznej.....	106
4.4. Współdziałanie w ramach zarządzania kryzysowego.....	112
4.5. Konkluzje.....	116
5. WNIOSKI I REKOMENDACJE	119
5.1. Priorytety wynikające ze zmian w rozwiązaniach stosowanych i przewidywanych w Unii Europejskiej.....	119
5.2. Wymagania wobec systemu.....	122
5.3. Zalecenia.....	123
5.4. Konkluzje.....	126

ZAKOŃCZENIE	127
BIBLIOGRAFIA	129
WYKAZ RYSUNKÓW, TABEL, WYKRESÓW	137
WYKAZ SKRÓTÓW	138
ZAŁĄCZNIKI.....	139
Załącznik 1.....	1
Załącznik 2.....	2

WPROWADZENIE

Państwo jawi się jako niezwykle złożona organizacja społeczna. Takie postrzeganie go nie pozwala na obojętność w kontekście czynników zagrażających jego żywotnym interesom. Państwo powinno być nieustannie przygotowywane na wypadek wystąpienia zagrożeń, a w przypadku ich wystąpienia — uprawnione do użycia środków wyjątkowych dla usunięcia niebezpieczeństwa lub jego skutków, nie sposób bowiem przewidzieć wydarzeń nadzwyczajnych, które mogą mieć miejsce nawet w najbardziej demokratycznym państwie. Z tego też powodu system prawny musi być przygotowany na tego rodzaju sytuacje¹.

Każde państwo spełnia siedem funkcji: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, adaptacyjną, regulacyjną oraz innowacyjną².

Funkcja wewnętrzna sprowadza się do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju, co osiąga się poprzez działanie organów administracyjnych państwa. Funkcja zewnętrzna spełniana jest poprzez działalność prowadzoną w zakresie stosunków z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, której istotą jest ochrona interesów państwa, prowadzona głównie przez służbę dyplomatyczną. Funkcja gospodarczo-organizatorska przejawia się w organizowaniu gospodarki oraz wpływie na procesy gospodarcze. Funkcja adaptacyjna sprowadza się do przystosowania państwa do zmieniających się uwarunkowań cywilizacyjnych. Funkcja regulacyjna to całokształt działalności polegającej na wpływaniu na zachodzące procesy społeczne. Funkcja innowacyjna polega na wprowadzaniu przez państwo nowych procesów i przeobrażeń społecznych³.

Z przedstawionych powyżej rozważań w sposób jednoznaczny wynika, że problematyka ochrony granic pozostaje w ścisłym związku z państwem jako organizacją społeczną i realizowaną przez nie funkcją wewnętrzną.

Zarówno ochrona granicy państwowej, jak i szereg innych sfer odpowiedzialności państwa mają związek z zapewnieniem bezpieczeństwa, które jest podstawowym gwarantem rozwoju i stanowi w niniejszym opracowaniu sytuację problemową.

¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2001 r. (sygn. akt S 1/01, OTK 2001/2/35) przywołane przez: M. Paździor, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej* [w:] Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda (red.), *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, Warszawa–Bielsko-Biała 2006, s. 108.

² Tamże, s. 22–24.

³ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 17.

W tym kontekście należy zauważyć, że bezpieczeństwo to stan (proces), który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na nieustanne doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka jest sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć⁴.

Problematyka funkcjonowania systemu ochrony granicy państwowej w ujęciu zaprezentowanym w niniejszym opracowaniu nie znalazła jeszcze swego ostatecznego rozstrzygnięcia. Niewątpliwą zachętę do podjęcia badań w przedmiotowym zakresie stanowią: dorobek pracowników Akademii Obrony Narodowej, Wyższej Szkoły Policji oraz innych uczelni (prowadzących prace badawcze w sposób rozłączny), ćwiczenia przeprowadzone w ostatnich latach na różnych poziomach organizacyjnych państwa, a także działania podejmowane w tym zakresie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Straż Graniczną.

W odniesieniu do stanu wiedzy o systemie ochrony granicy państwowej należy stwierdzić, że z jednej strony, w ocenie naukowców oraz osób zajmujących się zawodowo wspomnianymi zagadnieniami, stworzono prawne podwaliny dla sprawnego działania tego systemu. Z drugiej zaś nadal poszukuje się racjonalnych rozwiązań naukowych.

W związku z przedstawioną sytuacją problemową założono, że głównym celem badań będzie dokonanie diagnozy prognostycznej funkcjonowania systemu ochrony granicy państwowej i zaproponowanie stosownych rekomendacji na rzecz zwiększenia jego skuteczności. Założono jednocześnie, że osiągnięcie tak sformułowanego celu badawczego będzie możliwe dzięki rozwiązaniu problemów szczegółowych:

- określenie tendencji zmian w zakresie zagrożeń przestępczością graniczną;
- dokonanie analizy i oceny przepisów prawa określających odpowiedzialność oraz regulujących rozwiązania organizacyjne stosowane w ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego;
- określenie potrzeb i wynikającego z nich zakresu niezbędnych zmian w systemie ochrony granicy państwowej.

Należy zauważyć, że ostatnie lata okazują się w piśmiennictwie naukowym „okresem obfitującym, zgodnie zresztą z oczekiwaniami, w prace dwójakiego rodzaju: podsumowania, syntezy i oceny dokonań XX w. oraz prognozy tego, co wnieść może wiek XXI. Takie właśnie ukierunkowanie daje się zauważyć zarówno w dorobku centrów studiów, prognoz i analiz, jak i w publikacjach (...) ośrodków naukowo-badawczych oraz uczelni (...) całego świata. Zróżnicowana perspektywa i odmienny charakter publikacji są jednak tylko pozornie ostre, wyraźne. Oprócz historyków (...), zdecydowaną większość autorów łączą jednakowe, diagnostyczno-prognostyczne podejście, pragmatyczne ukierunkowanie na to, by badając przeszłość, formułować wnioski na przyszłość. (...) Potrzeba

⁴ B. Balcerowicz, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2009, s. 11.

praktyczna jest więc w zasadzie jedna, wspólna, niezależnie od dziedziny. Można ją wyrazić pytaniem skierowanym jednoznacznie w przyszłość: co powinniśmy mieć, móc, jacy powinniśmy być (w mniej lub bardziej dokładnie określonej przyszłości), by po pierwsze przetrwać, a po drugie — być możliwie blisko spełnienia swoich marzeń, oczekiwań, aspiracji i planów, możliwie najpełniej wypełnić swoją misję? Potrzeba tej właśnie wiedzy jest, jak łatwo zauważyć, pochodną pierwotnych motywów naszej ludzkiej aktywności — potrzeby bytu i bezpiecznego rozwoju konkretyzowanych dodatkowo naszymi jednostkowymi lub zbiorowymi standardami bytu i rozwoju: jakości, tempa, skali, relacji itp. Potrzeba ta jest też uniwersalna, wspólna dla jednostek, grup, organizacji, niezależnie od ich wielkości, położenia, dziedziny aktywności”⁵.

Podstawą niniejszych rozważań są: dostępna literatura naukowa i popularno-naukowa, przepisy prawa (głównie powszechnie obowiązującego) oraz konsultacje przeprowadzone przez autorów opracowania z funkcjonariuszami Straży Granicznej, zwłaszcza z dyrektorem Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej płk. SG Andrzejem Daugielewiczem, dyrektorem Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej płk. SG mgr. Mariuszem Kaźmierczakiem, komendantem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej płk. SG dr. Piotrem Patłą, b. komendantem Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej płk. SG dr. Markiem Waszczukiem. Nieocenionym źródłem informacji w tym zakresie były również konsultacje przeprowadzone w urzędach obsługujących terenowe organy administracji publicznej w kilku województwach granicznych. Poszukiwania wartościowych rozwiązań ułatwiły również informacje uzyskane od instytucji współpracujących ze Strażą Graniczną, przede wszystkim od Policji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można w tym miejscu nie wspomnieć także o dyskusjach prowadzonych w trakcie seminariów organizowanych przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu oraz Szkołę Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie. Niemożliwa do przecenienia jest również pomoc okazana autorom niniejszej pracy przez p. Edytę Czarny oraz p. Pawła Kobesa.

Zakres badań objął system ochrony granicy państwowej na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Praca składa się z pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii i załączników.

Z uwagi na mnogość interpretacyjną rozdział pierwszy został poświęcony wyjaśnieniu zasadniczych dla zagadnienia pojęć „granicy państwowej” oraz „ochrony granicy państwowej”. Dokonano tego we wszystkich kontekstach mieszczących się w przyjętej konwencji wypowiedzi oraz założonych ograniczeniach badawczych. Rozdział drugi poświęcono problematyce zagrożeń przestępczością graniczną, a w szczególności źródłom tych zagrożeń, ich typologii i charakterystyce. Rozdział trzeci dotyczy systemu ochrony granicy państwowej. W tej części pracy najistotniejsze okazały się założenia funkcjonowania systemu oraz relacji

⁵ C. Rutkowski (red.), *Nowe cechy i zdolności sił zbrojnych w kontekście wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 5.

zachodzących między jego elementami. Czwarta część pracy poświęcona została problemom miejsca i roli Straży Granicznej w systemie zarządzania kryzysowego RP oraz organizacji działań tej formacji w sytuacjach kryzysowych. Natomiast rozdział piąty, stanowiący zgodnie ze swym charakterem zwieńczenie pracy, prezentuje tendencje zmian w zakresie zagrożeń przestępczością graniczną, a także potrzeby i możliwości modyfikacji organizacji systemu ochrony granicy państwowej dla zapewnienia jego najwyższego poziomu skuteczności.

Niniejsza rozprawa jest twórczą kontynuacją prac prowadzonych w ramach realizacji projektu pt. „System Bezpieczeństwa Narodowego RP”, Nr O ROB/0076/03/00 kierowanego przez prof. dr. hab. Waldemara Kitlera, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Na zakończenie należy zauważyć, że niniejsze opracowanie nie mogłoby powstać bez zaangażowania wielu osób reprezentujących zarówno uczelnie wyższe, głównie Wyższą Szkołę Policji i Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Straż Graniczną, jak i urzędy administracji rządowej oraz samorządowej.

1. ZAKRES PRZEDMIOTOWO-PODMIOTOWY ROZWAŻAŃ

Ochrona granicy państwowej należy do podstawowych zadań państwa. Każde państwo posiada określoną organizację ochrony swoich granic, jest to bowiem jeden z ważniejszych czynników mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Uznaje się, że „dobrze i skutecznie strzeżona granica jest odbierana przez społeczeństwo jako świadectwo siły i sprawności państwa, jako wyraz bezpieczeństwa jego obywateli”⁶.

Sprostanie wymogom stawianym opracowaniom naukowym wymaga między innymi stworzenia podwalin pod zaprezentowane wyniki badań. Jest to możliwe dzięki wyjaśnieniu podstawowych pojęć, czemu poświęcono niniejszy rozdział.

1.1. Ochrona granicy państwowej

Podstawowym elementem każdego państwa jest jego terytorium, które postrzega się jako przestrzeń egzystencji i możliwości rozwojowych dla zmieniającego ją społeczeństwa. Terytorium państwa obejmuje powierzchnię ziemi w swych granicach, razem z wodami wewnętrznymi i położonym pod nimi wnętrzem ziemi, wody przybrzeżne oraz terytorialne wraz z wchodzącymi w ich skład głębinami morskimi, przestrzeń powietrzną położoną nad terytorium lądowym i morskim⁷. Stosunek państwa do jego terytorium określa się mianem suwerenności lub zwierzchnictwa terytorialnego. Treścią tego zwierzchnictwa jest podległość wszystkich osób i rzeczy znajdujących się na terytorium państwa jego prawu i jurysdykcji. Jest to niezbędny element suwerenności państwa, bez którego nie mogłoby ono istnieć⁸.

W myśl przepisów prawa terytorium państwa jest przestrzenią wielowymiarową, która obejmuje swym zasięgiem obszar lądowy, morski i powietrzny. Klasyczna nominalna definicja tego terminu za granicę uznaje linię, na której kończy

⁶ S. Ziółkowski, *W ochronie granicy państwowej*, „Polska Zbrojna” 12 czerwca 1995 r., s. 6.

⁷ M. Baczworow, A. Suliborski, *Kompedium wiedzy o geografii politycznej i geopolityce*, Warszawa 2003, s. 173.

⁸ H. Lach, *Współpraca polsko-rosyjska na rzecz zarządzania wspólnym odcinkiem granicy państwowej w sytuacjach kryzysowych* [w:] A. Urban (red.), *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, Szczytno 2007, s. 63.

się władza państwowa, lub linię oddzielającą dwa terytoria⁹. Można także przyjąć, iż granica państwa jest „płaszczyzną prostopadłą do linii granicznej, wyznaczonej na powierzchni ziemi, oddzielającą terytorium jednego państwa od obszaru innych państw lub terenów niemających niczyjej suwerenności (np. pełnego morza)”¹⁰.

Obecnie możemy mówić o podziale granic, zarówno w Polsce, jak i w Europie, na wewnętrzne i zewnętrzne. Granice wewnętrzne oznaczają wspólne granice lądowe państw członkowskich, w tym granice na rzekach i jeziorach, porty lotnicze państw członkowskich przeznaczone do lotów wewnętrznych oraz porty morskie, rzeczne i porty na jeziorach służące do regularnych połączeń promowych. Z kolei granice zewnętrzne oznaczają granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach oraz granice morskie państw członkowskich, a także ich porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem, że nie stanowią one granic wewnętrznych¹¹.

Granice państw zasadniczo kształtowane są w drodze traktatów i umów międzynarodowych. Dotyczy to przede wszystkim granic lądowych, które uwzględniać powinny czynnik etnograficzny (ludnościowy) oraz gospodarczy. Jak wiadomo, w historii znaczenie tych elementów przy ustalaniu granic państwowych było zmienne¹².

Zasady wytyczenia granicy państwowej wyznacza traktat międzynarodowy — działanie to nosi nazwę technicznego określenia granicy. Po uszczegółowieniu przebiegu granicy następuje jej delimitacja, czyli dokładny opis zawarty w akcie prawa międzynarodowego. Następnym etapem jest demarkacja polegająca na szczegółowym wytyczeniu granic w terenie i naniesieniu znaków na mapę¹³.

Ochrona granicy państwowej należy do podstawowych funkcji państwa. Każde państwo posiada określoną organizację ochrony swoich granic, jest to bowiem jeden z ważniejszych czynników mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne kraju.

To zadanie wielopłaszczyznowe, polegające na organizacji „zespołu przedsięwzięć administracyjno-politycznych, sanitarnych oraz militarnych, o różnym zakresie rygorów, podejmowanych przez każde suwerenne państwo w celu niedopuszczenia do nielegalnego przekraczania granicy państwowej i przewożenia bez zezwolenia określonych towarów (...), zapobiegania przenikaniu przez granicę chorób zakaźnych”¹⁴.

Problematykę ochrony granicy określają źródła powszechnie obowiązującego prawa, w tym umowy międzynarodowe z państwami sąsiadującymi oraz

⁹ J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999, s. 170.

¹⁰ W. Głuch (red.), *Słownik encyklopedyczny. Geografia*, Wrocław 1997–1998, s. 181.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), DzU UE z 13 kwietnia 2006 r., L 105/3.

¹² W. Głuch (red.), *Słownik encyklopedyczny...*, wyd. cyt., s. 48.

¹³ Tamże, s. 50.

¹⁴ M. Laprus (red.), *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979, s. 250.

porozumienia zawarte między ministrem spraw wewnętrznych i ministrem obrony narodowej, między Strażą Graniczną a dowódcami rodzajów sił zbrojnych, Policją i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz inne akty prawne¹⁵.

Przebieg granicy państwowej na lądzie i na polskich wodach wewnętrznych oznacza się znakami granicznymi¹⁶.

Granica państwowa na morzu przebiega w odległości 12 mil morskich od linii podstawowej lub po zewnętrznej granicy red włączonych do morza terytorialnego¹⁷.

Granice państwową ustala się na:

- odcinkach lądowych oraz w miejscach, w których granica państwowa przecina wody stojące lub wody płynące, przechodzące na drugi brzeg — według linii prostej biegnącej od jednego znaku do drugiego;
- rzekach, potokach, strumieniach i kanałach niezeglownych — według linii środkowej koryta;
- rzekach żeglownych — według linii środkowej głównego toru wodnego lub linii środkowej głównego nurtu¹⁸.

Długość granic zewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej z państwami sąsiadującymi wynosi odpowiednio:

- granice z Federacją Rosyjską — 232 km, w tym odcinek 22 km rozgraniczający morze terytorialne Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej;
- granica z Republiką Białorusi — 418 km;
- granica z Republiką Ukrainy — 535 km;
- zewnętrzna granica morza terytorialnego — 395 km.

Granica na lądzie ma długość ok. 1163 km i jest w Europie jednym z najdłuższych odcinków o tym charakterze, strzeżonym przez państwo członkowskie Unii Europejskiej.

Z kolei łączna długość granicy wewnętrznej wynosi ok. 1930 km.

W celu ochrony granicy państwowej ustanowiono pas drogi granicznej i strefę nadgraniczną. Pas drogi granicznej to obszar o szerokości 15 metrów, licząc w głąb kraju — od linii granicy państwowej lub od brzegu wód granicznych albo brzegu morskiego¹⁹. Strefa nadgraniczna obejmuje zaś cały obszar gmin przyległych do granicy państwa. Jeżeli szerokość strefy nadgranicznej nie osiąga 15 km, włącza się do niej również sąsiednie gminy, których obszar leży — w całości lub w części — w odległości 15 km od granicy państwowej²⁰.

¹⁵ Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej, DzU z 2005 r., nr 6, poz. 50.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

Drogowe, kolejowe i rzeczne przejścia graniczne oraz rodzaje ruchu dozwolonego na tych przejściach ustala się w umowach międzynarodowych. Morskie i lotnicze przejścia graniczne ustalane są natomiast w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Przejścia morskie i lotnicze obsługują również ruch wewnętrzny strefy Schengen.

Organami zobowiązanymi do stałego utrzymywania przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzenie skutecznej kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej — w odniesieniu do przejść granicznych kolejowych, drogowych, lotniczych i morskich, a także rzecznych przejść granicznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych — są właściwi terytorialnie wojewodowie.

Za ochronę granicy państwowej na lądzie i morzu oraz za kontrolę ruchu granicznego odpowiada minister spraw wewnętrznych. W ochronie granicy państwowej na morzu oraz w przestrzeni powietrznej uczestniczą Siły Powietrzne i Marynarka Wojenna Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²¹.

Ochrona granic na lądzie i morzu oraz kontrola ruchu granicznego powierzona została Straży Granicznej stanowiącej jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formację quasi-policyjną. Odpowiada ona m.in. za rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń granicznych, zapobieganie im oraz ściganie ich sprawców w zakresie określonym stosownymi ustawami. Ustawodawca nie sprecyzował jednak katalogu przestępstw stanowiących przedmiot zainteresowania tej formacji. Niemniej na podstawie pewnych zapisów ustawy o Straży Granicznej²² można stwierdzić, iż obszarem jej zainteresowań są przestępstwa i wykroczenia mające bezpośredni związek z osobowym bądź towarowym ruchem granicznym. W związku z tym przyjmuje się, że do przestępczości granicznej zalicza się trzy główne kategorie przestępstw: szeroko rozumianą nielegalną migrację, przemyt towarów oraz fałszerstwa dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej. Tak określony zakres przedmiotowy nie wyklucza jednak możliwości ścigania przez Straż Graniczną innych przestępstw i wykroczeń, także w formach zorganizowanych.

Przyjmuje się że „[p]aństwo chroni granicę, obiekty i dobra przed niebezpieczeństwami, aby uniemożliwić lub co najmniej utrudnić ich rozmyślną destrukcję, a w wypadku granicy — jej przekraczanie poza miejscami do tego przeznaczonymi i bez dokumentów uprawniających do jej przekraczania. Wszelkie podejmowane działania ochronne mają charakter prewencyjny — polegają na przewidywaniu możliwych niebezpieczeństw (przestępstw) i zapobieganiu im przez przeszkadzanie w urzeczywistnieniu zamiarów. Wskazane jest organizowanie ochrony

²¹ Uczestnictwo wyżej wymienionych sił jest regulowane rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych i administracji z 29 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej.

²² Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, DzU nr 78, poz. 462.

z nadmiarem, co może kompensować możliwe przypadki i zabezpiecza przed zaskoczeniem”²³.

1.2. Zasady ochrony granicy państwowej

„Ochrona granicy państwowej stanowi jedną z podstawowych funkcji państwa. Jej nienaruszalność jest ważnym czynnikiem zapewnienia bytu narodowego i suwerenności kraju. Powszechnie uznaje się, że dobrze i skutecznie strzeżona granica jest odbierana przez społeczeństwo jako świadectwo siły i sprawności państwa, jako wyraz bezpieczeństwa jego obywateli.

Ochrona granicy państwowej obejmuje ogół czynności podejmowanych w kraju i poza nim przez organy konstytucyjne w celu zachowania suwerenności i ładu konstytucyjnego oraz przeciwdziałania wszelkim zjawiskom ograniczającym jego rozwój. Forma jej realizacji uzależniona jest przede wszystkim od relacji, jakie występują pomiędzy państwami sąsiadującymi”²⁴. Z kolei funkcje ochrony zdeterminowane są przez różnorodne interesy państwa i grożące im niebezpieczeństwa. Dlatego też wyróżnia się ochronę polityczną, gospodarczą, ekologiczną i wojskową. Tworzą one system ochrony granicy, który warunkuje zewnętrzne i wewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Rozwiązania przyjęte w Polsce są pochodną doświadczeń, tradycji, zobowiązań międzynarodowych (sojuszniczych) itp.

Zmiany ustrojowe po 1989 r. spowodowały otwarcie Polski na Europę i świat, a w następstwie — gwałtowną falę ruchu osobowego i towarowego we wszystkich kierunkach. Towarzyszą mu dwa negatywne zjawiska — nielegalna migracja i przemyt. Zwalczanie pierwszej jest domeną Straży Granicznej, drugiego — administracji celnej.

Zakres i formy przestępczości granicznej są zróżnicowane w zależności od kierunku i odcinka granicy państwowej. Dla bezpieczeństwa publicznego najpoważniejszą formą przestępczości granicznej jest nielegalna migracja²⁵. Jej podłoże stanowią konflikty zbrojne i napięcia społeczne powodowane sprzecznościami narodowościowymi, etnicznymi i religijnymi, niestabilną sytuacją polityczną lub problemami natury ekonomicznej.

Po 11 września 2001 r. wielkiego znaczenia nabrało zapobieganie przemieszczaniu bez zezwolenia materiałów niebezpiecznych (np. broni i materiałów

²³ R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku: podręcznik do przysposobienia obronnego dla studentek i studentów*, Warszawa 2008, s. 348.

²⁴ Za H. Szafranem; por. R.K. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2003, s. 381.

²⁵ Nielegalna migracja generuje „wtórną” falę przestępstw. Należą do nich czyny przestępcze motywowane „chęcią przeżycia”: kradzieże, handel i przemyt narkotyków, a także stręczycielstwo i prostytutka. Skutkiem nielegalnej migracji jest też łamanie przepisów prawa pracy zarówno przez osoby pracujące na czarno, jak i zatrudniających je pracodawców.

wybuchowych), szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych.

Czynnikiem utrudniającym monitorowanie zagrożeń, zapewnienie ochrony oraz zarządzanie granicą jest jej długość. Łączna długość granic Rzeczypospolitej Polskiej z siedmioma krajami wynosi 3 424 km, z tego granica morska liczy 423 km na 12-milowej granicy wód terytorialnych (długość linii brzegowej polskiej części Morza Bałtyckiego wynosi 524 km). O skali problemów związanych z monitorowaniem zagrożeń granicy świadczy również statystyka ruchu granicznego — tylko w 2002 r. granicę Polski przekroczyło blisko 189 mln osób oraz odprawiono prawie 57 mln pojazdów.

W ochronie granicy i monitoringu jej zagrożeń uczestniczy szereg organów wypełniających różne, komplementarne zadania (Załącznik 2.). Kontrolują one dwie podstawowe domeny — ruch graniczny oraz przepływ towarów, stosownie do właściwości przypisanych im w ustawach.

Straż Graniczna (SG) odgrywa główną rolę w monitorowaniu granicy, zapewniając jej nienaruszalność. Funkcjonariusze pełnią służbę graniczną, prowadzą działania graniczne, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i inne, które wiążą się z rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw, co można określić ogólnie mianem zwalczania przestępczości granicznej.

Do zadań Straży Granicznej należy m.in. organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego; zapobieganie przemieszczaniu przez granicę bez zezwolenia środków odurzających, substancji psychotropowych, broni, amunicji, materiałów wybuchowych oraz odpadów, szkodliwych substancji chemicznych, materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także przemieszczaniu się zanieczyszczenia wód granicznych; ochrona granicy w przestrzeni powietrznej RP polegająca na obserwacji obiektów przelatujących przez granicę na małych wysokościach i informowanie o powyższym Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej; gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym.

W ochronie granicy morskiej SG prowadzi obserwację polskich obszarów morskich oraz przestrzeni powietrznej nad nimi, korzystając z systemu obserwacji wzrokowo-technicznej (punkty nadbrzeżne) oraz sprzętu obserwacyjno-nawigacyjnego na jednostkach pływających.

Podstawowym sposobem ochrony jest kontrola graniczna podczas przekraczania granicy państwowej przez przejścia graniczne na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekraczania. Jej specyficzną odmianą jest kontrola statku na obszarach morskich

Na podstawie odrębnych porozumień i upoważnień udzielonych przez Ministra Finansów SG realizuje niektóre zadania (Załącznik 2.) organów celnych w zakresie obrotu towarowego, zwłaszcza jeśli przywóz lub wywóz towarów nie ma charakteru handlowego i jest związany z turystyką, pływaniem sportowym i rybołówstwem morskim. Straż Graniczna ma ponadto uprawnienia do tzw. powtórnej kontroli, po kontroli urzędnika celnego, za przejściem granicznym.

Partnerem SG w monitorowaniu zagrożeń granicy jest **Policja** działająca wewnątrz państwa. Nie podejmuje ona żadnych czynności związanych z fizyczną ochroną granicy, natomiast współpracuje i wymienia potrzebne informacje, a także współdziała z siłami policyjnymi krajów sąsiednich w zakresie zwalczania wszelkiej przestępczości.

Kontrolę przepływu towarów przez granicę sprawują **służby celne**. Obecnie bezpośredni nadzór nad strukturami terenowymi administracji celnej sprawuje Minister Finansów²⁶.

1.3. Straż Graniczna

Zadania ochrony granic Rzeczypospolitej Polskiej i kontroli ruchu granicznego powierzono formacji o charakterze policyjnym, jaką jest Straż Graniczna, którą powołano do życia ustawą z 12 października 1990 r. Formacja rozpoczęła swą działalność 16 maja 1991 r. Jest ona również spadkobierczynią Korpusu Ochrony Pogranicza i Straży Granicznej — organizacji stojących na straży naszych granic w okresie międzywojennym — a także Wojsk Ochrony Pogranicza. Od 1 maja 2004 r. Straż Graniczna odpowiada nie tylko za bezpieczeństwo granic państwa polskiego, lecz także, w ograniczonym zakresie, całej zjednoczonej Europy.

Straż Graniczna odpowiada również za wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz, rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców — w zakresie właściwości Straży Granicznej. Do zakresu właściwości tej formacji zaliczamy zwalczanie takich zjawisk jak: przestępstwa i wykroczenia dotyczące zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami, związane z jej oznakowaniem oraz dotyczące wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej; przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe wymienione w art. 134 § 1 pkt 1 kodeksu karnego skarbowego²⁷; przestępstwa i wykroczenia pozostające w związku z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniem przez granicę państwową towarów oraz przedmiotów określonych w przepisach o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy, o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych, o ochronie dóbr kultury, o narodowym zasobie archiwalnym, o przeciwdziałaniu narkomanii oraz o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Straż Graniczna zapobiega przestępstwom i wykroczeniom określonym w ustawie o cudzoziemcach

²⁶ R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 348–350.

²⁷ Art. 134 § 1 pkt 1 kodeksu karnego skarbowego stanowi, że SG może prowadzić dochodzenia w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe określone w art. 63–65, art. 67–71, art. 85–96 oraz art. 106e–106h, ujawnione przez Straż Graniczną w ramach jej działania.

z 13 czerwca 2003 r., która weszła w życie 1 września 2003 r.²⁸, oraz wykrywa tego typu przestępstwa i wykroczenia.

Kolejnymi zadaniami SG jest osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, a także ochrona nienaruszalności tych znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej.

Do zadań Straży Granicznej należy również zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości Straży Granicznej — także w strefie nadgranicznej.

W ramach powierzonych prawem zadań Straż Graniczna gromadzi i przetwarza informacje z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnia je właściwym organom państwowym.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że SG realizuje takie zadania jak nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach, ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej poprzez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających pokonujących granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Sił Powietrznych.

Ponadto Straż Graniczna ma za zadanie zapobiegać transportowaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych. Ma również zapobiegać przemieszczaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych.

Do zadań Straży Granicznej należy również prowadzenie postępowań w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 kodeksu karnego, popełnionych przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych²⁹.

W okresie wojny Straż Graniczna będzie realizowała zadania okresu pokojowego, poszerzone o te, które są niezbędne do wykonania w ramach współdziałania z Siłami Zbrojnymi RP. Straż Graniczna będzie zatem współdziałała „z siłami zbrojnymi (...) w strefie nadgranicznej, utrzymując stałą łączność z jednostkami wojsk obrony terytorialnej. Jej zadania polegać będą na wykonywaniu niszczeń

²⁸ Ustawa o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 r., DzU nr 128, poz. 1175.

²⁹ Przywołane artykuły kodeksu karnego dotyczą kar, jakie mogą spotkać funkcjonariusza, który w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, lub przekraczając swoje uprawnienia działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, oraz kar, jakie mogą spotkać osobę, która udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną.